



Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19

Esta nota forma parte de la serie preparada por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia de la COVID. Las opiniones expresadas en este documento son las del personal técnico del FMI y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

Políticas de gasto en apoyo de las empresas y los hogares¹

Los impactos económicos del actual brote de la COVID-19 tendrán un alcance amplio y su magnitud será grande. Teniendo esto en consideración, muchos países han introducido con rapidez un abanico diverso de medidas de gasto². Esta nota analiza el apoyo potencial de la política de gasto a empresas y hogares para mitigar el impacto económico del brote durante la fase de contención. Empieza con la identificación de varios principios generales que deben orientar la elección del apoyo, y continúa con el análisis del diseño de medidas específicas de política de gasto. Este análisis proporciona una base para la formulación de asesoramiento de política económica y la evaluación de las medidas que están introduciendo los países³.

Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-spending@imf.org.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Las respuestas de política económica deben estar orientadas por objetivos claros de política. El brote ha causado impactos económicos amplios y grandes en las empresas y los hogares, y las respuestas de política de gasto afrontan la tarea de abordar con rapidez y de manera simultánea varios problemas. Esta nota contempla tres objetivos amplios de política para las respuestas de política de gasto: i) la inyección de liquidez a las empresas, ii) el mantenimiento de los vínculos laborales, y iii) el apoyo a la renta y en especie para las personas vulnerables, entre ellas los desempleados. Es importante destacar que las políticas de gasto cuya

¹ Preparado por Baoping Shang, Brooks Evans y Zhiyong An. El apoyo en forma de gasto a las empresas y los hogares es también objeto de otras dos notas de esta serie. «[Apoyo de los bancos públicos a los hogares y empresas](#)» se centra en el papel de los bancos públicos, especialmente en relación con los riesgos fiscales y la gobernanza, mientras que «[Apoyo del sector público a las empresas](#)» se centra en las formas de apoyo a las empresas y en cuestiones relativas a la gobernanza. Esta nota, en cambio, se centra en el diseño de una amplia gama de políticas de gasto en apoyo de las empresas y los hogares.

² Gentilini, Almenfi y Orton, "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures", y [Observatorio de políticas del FMI](#).

³ Un asunto importante que no se abarca en esta nota es el de los riesgos fiscales y los retos en materia de gobernanza asociados con las respuestas de política de gasto. Además de las dos notas mencionadas en la nota a pie de página 1, «[Gestión de los riesgos fiscales en situaciones de tensión fiscal](#)» analiza con exhaustividad los riesgos fiscales.

finalidad es lograr los tres objetivos anteriores respaldarán de forma automática el objetivo más amplio de apoyar la demanda agregada. La combinación adecuada de medidas de gasto dependerá de los objetivos de política subyacentes. Dado que cada instrumento de política suele contribuir a lograr varios objetivos, la formulación de políticas también debe tener en cuenta sus impactos en otros objetivos de política, además de su objetivo principal.

Los países deben priorizar las medidas que son coherentes con sus necesidades de desarrollo a mediano plazo. En países en los que los programas existentes de protección social son insuficientes, la crisis ofrecería una oportunidad para fortalecerlos, tanto mediante la ampliación de su cobertura como con el aumento de las prestaciones. Además, el diseño de estos programas puede mejorarse de manera gradual con el tiempo. Por ejemplo, si se introduce un programa de transferencias monetarias, puede mejorarse la cobertura de los segmentos a los que resulta difícil llegar e introducirse la focalización directamente para estos programas o a través del sistema tributario.

La focalización de las respuestas de política económica en hogares y empresas concretas implica varias disyuntivas que deben gestionarse con cautela.

- Las medidas de política focalizadas que se centran en los hogares y las empresas más afectadas pueden proporcionar una mejor protección en el caso de una partida de gasto determinada y contribuir a contener los costos fiscales, lo que es especialmente importante en países con un espacio fiscal limitado⁴.
- Una focalización eficaz también puede contribuir a apoyar mejor la demanda agregada, ya que la propensión al consumo suele ser mayor en los más vulnerables.
- Sin embargo, las medidas focalizadas pueden excluir involuntariamente a algunos de los que necesitan apoyo, en especial si la capacidad administrativa es baja, y su diseño e implementación puede llevar más tiempo. Por tanto, el deseo de intervenir de forma oportuna y fomentar la solidaridad entre la población quiere decir que sería deseable una cobertura más amplia. Las medidas focalizadas también pueden distorsionar los incentivos económicos al aumentar la tasa impositiva marginal implícita si las prestaciones se suprimen al aumentar los ingresos.
- También puede lograrse cierto grado de focalización a mediano plazo por el lado del financiamiento, por ejemplo, mediante impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza si la capacidad administrativa lo permite.

Las medidas de política deben estar estrechamente alineadas con las infraestructuras existentes para acelerar su despliegue. Aprovechar las infraestructuras existentes, como son los sistemas tributarios bien desarrollados de las economías avanzadas y las estructuras de programas existentes en las economías emergentes y en desarrollo, puede contribuir a que el despliegue de programas nuevos y ya en vigor se lleve a cabo de manera oportuna. Los sistemas de pagos móviles, que son cada vez más accesibles en las economías emergentes y en desarrollo, también ofrecen un mecanismo para una prestación oportuna y más amplia del apoyo en algunos países⁵.

⁴ Si bien esta nota tiene en consideración los costos fiscales en el diseño de las respuestas de política de gasto, no aborda de forma explícita la cuestión del financiamiento.

⁵ Véase un análisis de la evolución reciente y las oportunidades en materia de políticas en [Rutkowski et al. \(2020\)](#) y [Gelb y Mukherjee \(2020\)](#). Véase también la nota complementaria «Llegar a los hogares en economías emergentes y en desarrollo: Documentos de identidad personal, datos socioeconómicos y prestación digital».

II. INYECCIÓN DE LIQUIDEZ A LAS EMPRESAS

La política de gasto puede ayudar a llenar algunos de los vacíos dejados por la política monetaria y la política tributaria. Si bien la política monetaria puede estar mejor equipada para suministrar liquidez a la economía en sentido más amplio y las políticas tributarias pueden proporcionar un apoyo amplio o focalizado a las empresas que están dentro del sistema tributario, la política de gasto suele ser más eficaz en la prestación de apoyo focalizado a las empresas especialmente afectadas por la crisis, con dificultades para acceder al sistema financiero o no incluidas en el sistema tributario. También puede contribuir a evitar distorsiones innecesarias en los sistemas tributarios y reversiones de las mejoras conseguidas con esfuerzo en estos sistemas, que pueden prolongarse más allá de la crisis. Estos tipos de apoyo en forma de gasto suelen ser temporales y ayudan a las empresas a superar dificultades a corto plazo.

La inyección de liquidez puede contribuir a lograr varios objetivos económicos y sociales y puede adoptar diversas formas. Este apoyo puede incluir créditos directos, garantías de préstamo, inyecciones de capital y aplazamientos del pago de alquileres y suministros básicos. Estas medidas pueden contribuir a:

- **Mantener vivas las empresas viables y conservar el empleo.** Algunas empresas que de otra forma tendrían que cerrar pueden mantener su actividad, si bien con una capacidad reducida. En el caso de las empresas que deben suspender sus actividades, entre otras cosas como parte de las medidas de contención del virus, el apoyo puede permitirles mantener su capacidad operativa y retener al menos parte de su fuerza laboral.
- **Facilitar la recuperación tras la crisis.** Mantener operativas a las empresas puede permitir que el producto y el empleo aumenten con mayor rapidez a medida que las medidas de gestión de la crisis (como el distanciamiento social) se relajen y la demanda se recupere. Esto también puede contribuir a evitar quiebras provocadas por la falta de liquidez durante la crisis, que suele ser disruptiva y costosa.
- **Reducir los costos fiscales de otros programas.** En el corto y mediano plazo, el apoyo a las empresas puede reducir el desempleo y el gasto público en otros tipos de apoyo, como son las prestaciones por desempleo, la asistencia social y los subsidios salariales.

La inyección de liquidez puede focalizarse en las empresas más afectadas de varias formas⁶. Por ejemplo, el apoyo puede basarse en la situación financiera de las empresas, dirigirse a los sectores (*Armenia, Argentina, Indonesia y Estados Unidos*) o lugares (*Italia*) más afectados, vincularse al tamaño de las empresas (*pymes en Armenia, Austria, Francia, Alemania y España*) o ser alguna combinación de estos métodos (*dirigido a empresas con una caída en las ventas superior al 25% y con menos de 100 empleados en Nueva York; pymes en algunos sectores de Corea del Sur*). En muchas economías emergentes y en desarrollo, las pymes suelen operar en el sector informal y se dispone de poca información sobre sus niveles de empleo o actividad productiva, por lo que llegar a ellas es especialmente difícil. Sin embargo, el apoyo a estas empresas puede canalizarse trabajando con entidades existentes que atienden a estos grupos, como las entidades de microcrédito y las organizaciones del sector informal (*mediante garantías de préstamos bancarios a microempresas y pymes para la producción de alimentos y suministros básicos, como en Argentina*).

III. MANTENIMIENTO DE LOS VÍNCULOS LABORALES

La naturaleza transitoria y la gravedad del shock requieren medidas más allá de las respuestas tradicionales de política económica para mantener los vínculos laborales. Si bien para shocks

⁶ Llegar a las empresas del sector informal, incluidas las microempresas y los trabajadores autónomos, suele ser difícil. Por esta razón, se considera su cobertura al analizar el diseño del apoyo a los hogares.

económicos moderados puede ser suficiente proporcionar cierta inyección de liquidez a las empresas y fortalecer el sistema de prestaciones sociales, la naturaleza altamente disruptiva de la crisis provocada por la pandemia, sobre todo en el lado de la oferta, hace que las medidas para mantener los vínculos laborales sean especialmente relevantes. Estas medidas deben ser temporales y limitadas en el tiempo, con la flexibilidad de ampliarse si es necesario. Estas medidas, como son los subsidios salariales y las restricciones de empleo, pueden tener varias ventajas:

- Contribuyen a **evitar la pérdida de capital humano específico de la empresa**, que puede resultar costosa en el mediano plazo. Además, estas políticas pueden aliviar las presiones sobre la liquidez de las empresas en situación de tensión.
- Contribuyen a **proteger el empleo y la actividad económica** a corto plazo, aun cuando algunos de los trabajadores que reciben subsidios solo trabajen con capacidad o productividad reducida.
- **Reducen las presiones de gasto relacionadas con las prestaciones sociales** al evitar despidos y solicitudes de prestaciones por desempleo o asistencia social.

Las medidas que se centran en los sueldos pueden diseñarse para ser progresivas y eficaces en función de los costos, así como para fortalecer la solidaridad. Para evitar la sustitución de salarios privados, cuando sea posible, estas medidas deberían dirigirse a quienes, de otro modo, se despediría. Pueden considerarse distintas posibilidades de diseño, y tener en cuenta al mismo tiempo las posibles disyuntivas entre los objetivos de eficiencia y de equidad, en especial en relación con la simplicidad administrativa y los costos fiscales:

- **Cubrir parte de la remuneración solo en el caso de trabajadores con sueldos por debajo de cierto nivel (Austria y Singapur).** Los subsidios pueden cubrir cierto porcentaje de los sueldos totales o ciertos componentes de la remuneración (como son los impuestos sobre los salarios en lugar de los impuestos sobre la nómina). Esta política puede ser especialmente útil para proteger el empleo de trabajadores poco cualificados con menor capital específico de la empresa y, por tanto, con mayor probabilidad de ser despedidos a corto plazo. También puede ayudar a retener trabajadores con un alto capital humano específico de la empresa para que trabajen en horario reducido o que sean suspendidos de empleo. Esta política también puede ayudar a mantener a los trabajadores que todavía pueden contribuir a la economía como asalariados, y, al mismo tiempo, eliminar la necesidad de que el gobierno seleccione empresas específicas para el apoyo y se involucre en las políticas de remuneraciones de las empresas. Esta política también podría combinarse con alguna forma de focalización en ciertos sectores —por ejemplo, los sectores especialmente afectados por la crisis— para mantener bajos los costos fiscales.

Austria ha introducido un régimen a corto plazo de trabajo que permite la reducción del horario laboral hasta el 10% en promedio en un período de hasta tres meses. Los empleadores solo pagan el tiempo realmente trabajado, y el gobierno cubre el resto, hasta el 80%-90% del salario (según el salario bruto y hasta 5.370 euros mensuales). Una condición es que los trabajadores deben tomarse primero todas las vacaciones y horas extraordinarias acumuladas.

Singapur puso en marcha un Mecanismo de Apoyo al Empleo por valor de SGD 13.700 millones para ayudar a las empresas a retener a trabajadores locales (ciudadanos y residentes permanentes de Singapur). Los empleadores recibirán una subvención en efectivo del 25% de los sueldos brutos mensuales de cada empleado local, efectuada con la nómina del Fondo Central de Previsión (sujeta a un límite salarial mensual de SGD 4.600 por trabajador). La subvención en efectivo es mayor para los sectores del turismo y la aviación (75%) y los servicios alimentarios (50%), y posteriormente se

aumentó hasta el 75% para todos los sectores en el mes de abril. El subsidio cubrirá nueve meses de sueldos, que los empleadores recibirán en tres tramos de pagos en abril, julio y octubre.

- **Cubrir parte de la remuneración de todos los trabajadores con un límite en el subsidio salarial (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Bangladesh).** Un caso especial de este diseño es cuando no existe un límite en el subsidio (*Alemania*). El impacto económico es similar al anterior, pero existirían menos incentivos para que las empresas reduzcan los sueldos más altos. Una ventaja de este diseño es que sería más sencillo de administrar. El costo fiscal, sin embargo, tendería a ser mayor, ya que son más los trabajadores potencialmente cubiertos. Si los costos fiscales se reducen mediante la focalización en ciertas empresas y sectores, pueden crearse abismos de elegibilidad que conlleven desigualdades horizontales divisorias e incentivos económicos distorsionadores. Por ejemplo, en Irlanda, el umbral de un descenso del 25% de los intercambios comerciales puede conducir a que las empresas con unos intercambios comerciales marginalmente superiores lo reduzcan para tener derecho a la ayuda. De forma similar, la política que limita los subsidios salariales a trabajadores suspendidos de empleo en Reino Unido puede desincentivar el empleo a tiempo parcial, y la eficacia en función de los costos de este diseño debería compararse con el de permitir que los trabajadores suspendidos de empleo puedan solicitar seguros de desempleo.

*Los subsidios salariales en **Dinamarca** cubren el 75% de los salarios de los empleados si las empresas se comprometen a no despedir trabajadores; estos subsidios durarán tres meses y cubrirán un máximo de 23.000 coronas danesas mensuales (USD 3.418).*

*Los subsidios salariales en **Irlanda** reembolsan a los empleadores hasta el 70% de los sueldos de los empleados, con un máximo de EUR 410 semanales durante la pandemia actual. Para ser elegible, los empleadores deben demostrar que han perdido al menos el 25% de su volumen de ventas.*

*El gobierno del **Reino Unido** cubre el 80% del salario de los trabajadores suspendidos de empleo que las empresas mantienen en nómina, hasta 2.500 libras esterlinas mensuales, con un período inicial de tres meses (podría extenderse si fuera necesario).*

Bangladesh paga los salarios y sueldos si las fábricas cierran debido al coronavirus.

*En el marco del Kurzarbeit, un régimen a corto plazo de trabajo en **Alemania**, los empleados reciben el 60% del salario neto (67% en el caso de personas con hijos) por la jornada reducida, hasta 24 meses (anteriormente 12 meses). El gobierno también pagará las contribuciones a la seguridad social por las horas no trabajadas (anteriormente pagada por los empleadores). Las empresas pueden solicitar este régimen si el 10% (anteriormente el 30%) de sus empleados se enfrentan a reducciones de ingresos superiores al 10%. También se amplía el Kurzarbeit a trabajadores temporales debido a la crisis actual.*

Las medidas que se dirigen directamente a los niveles de empleo suelen ser más distorsionadoras, ya que las empresas tienen entonces una menor discreción para establecer el nivel óptimo de empleo y sueldos. Las restricciones de empleo pueden utilizarse por sí mismas (*Italia y España*) o complementar otras medidas de política para limitar más la elegibilidad y el costo fiscal (*Dinamarca y Estados Unidos*).

*En **Italia**, se prohíben las rescisiones de empleo individuales o colectivas por razones relacionadas con la empresa hasta el 18 de mayo de 2020.*

(continuación)

En **España**, el gobierno prohibió temporalmente los despidos por razones relacionadas con la crisis del coronavirus hasta el 27 de marzo.

Los subsidios salariales en **Dinamarca** están condicionados a que no haya despidos en las empresas.

Las empresas que reciben apoyo del programa de préstamos de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica del Coronavirus en **Estados Unidos** deben mantener el 90% de los niveles de empleo desde el 24 de marzo, «en la medida de lo posible», hasta el 30 de septiembre.

IV. APOYO A LOS HOGARES, EN ESPECIAL LOS VULNERABLES Y SIN EMPLEO

Los sistemas de protección social, incluidos tanto los seguros sociales como la asistencia social, son fundamentales para suministrar el apoyo a los ingresos de los hogares durante una crisis. Las medidas de política deben centrarse en permitir que los sistemas de prestaciones actuales funcionen y en ampliar la cobertura de los programas existentes mediante la relajación de los requisitos de elegibilidad, el aumento de los niveles de las prestaciones y la ampliación de la duración de las prestaciones. El potencial de fortalecimiento de los sistemas de protección social para que apoyen de forma más eficaz a los hogares durante una crisis varía entre economías avanzadas, emergentes y en desarrollo.

Los países con sistemas de protección social bien desarrollados (*muchos países avanzados y algunas economías de mercados emergentes*) los han fortalecido de diversas formas, entre ellas: i) ampliando la elegibilidad para las prestaciones por desempleo a quienes no suelen tener derecho a ellas, como los contratistas independientes, los trabajadores autónomos y los trabajadores de la economía de pequeños encargos (*Finlandia, Estados Unidos*); ii) relajando los requisitos de elegibilidad, como la dispensa de la necesidad de buscar empleo, seguir una capacitación u otros requisitos para recibir prestaciones por desempleo (*Austria, Estados Unidos*) y la renovación automática de certificados médicos para las prestaciones de discapacidad (*Bulgaria*); iii) aumentando el nivel de las prestaciones, inclusive las prestaciones monetarias puntuales adicionales (*Australia, Bélgica, Estados Unidos*); iv) extendiendo el período de las prestaciones (*Grecia, Estados Unidos*), y v) ampliando las prestaciones por licencias remuneradas, en especial las licencias por enfermedad remuneradas (*Austria, Alemania, Corea del Sur, España, Estados Unidos*). Muchos países han ampliado las prestaciones de las licencias por enfermedad, tanto para el cuidado propio como para el cuidado de los hijos.

- Los países emergentes y en desarrollo con una capacidad existente suficiente han priorizado principalmente el fortalecimiento de los programas de asistencia social, en especial mediante la ampliación de la cobertura (*Brasil, China, Indonesia y Colombia*).

Brasil está destinando BRL 3.000 millones al programa Bolsa Familia para añadir 1 millón de familias.

China ha aumentado la cobertura y las prestaciones de Dibao —su programa de asistencia social para los más pobres—, en especial para cubrir a las familias afectadas por el COVID-19 y que están cayendo en situación de pobreza.

En **Indonesia**, la asistencia para 10 millones de familias beneficiarias del Programa Esperanza para las Familias (PKH) se aumentará en un 25% durante un año; el programa de ayuda alimentaria (vales electrónicos para alimentos) se extenderá a 20 millones de receptores, desde aproximadamente 15 millones, y la prestación se aumentará en un 33% durante 9 meses, y el programa de tarjetas de

preempleo se extenderá para cubrir a 5,6 millones de trabajadores informales, así como a pequeñas empresas y microempresas.

*En **Colombia**, además del aumento de las prestaciones para los beneficiarios actuales de tres programas existentes, un nuevo programa de transferencias monetarias, Ingreso Solidario, realiza pagos puntuales de COP 160.000 a trabajadores informales y sus familias, incluidos los tres millones de hogares identificados por medio del Sisbén (Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales) y las bases de datos de recaudación tributaria; los pagos se realizan a cuentas bancarias o mediante pagos electrónicos por teléfono celular.*

En países emergentes y en desarrollo con sistemas de protección social insuficientes, pueden explorarse métodos alternativos para fortalecer estos sistemas a corto plazo. En muchos de estos países, las redes de protección social existentes solo cubren un pequeño porcentaje de la población vulnerable y no pueden ampliarse de forma inmediata debido a la limitación de la capacidad administrativa y el espacio fiscal. En estos casos, pueden considerarse formas alternativas de apoyar a quienes no están cubiertos por los programas existentes, entre otras, transferencias monetarias focalizadas en grupos de población (esto es, mayores, familias con niños o trabajadores del sector informal, en *India y Bolivia*) o regiones (esto es, las zonas más afectadas) específicas, o subsidios para bienes y servicios fundamentales, como alimentos, salud, transporte y suministros básicos (*Indonesia y Jordania*).

***India** está proporcionando INR 1.000 a todos los beneficiarios del marco del Programa Nacional de Asistencia Social (NSAP) para mayores, viudas y discapacitados que reciben pensiones sociales (35 millones de beneficiarios), anticipando un pago del PM-KISAN de INR 2.000 para 87 millones de agricultores, y transfiriendo INR 500 (USD 6,5) durante 3 meses a 200 millones de mujeres con una cuenta Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (PMJDY) (inclusión financiera).*

*El gobierno de **Bolivia** introdujo el programa Bono Familia para compensar a las familias de bajo ingreso que no tendrán comidas escolares durante este tiempo de cuarentena. Se pagará un importe de 500 bolivianos (USD 72,6) por cada niño en educación primaria. La prestación se entregará en abril.*

***Indonesia** ha anunciado una exención de 3 meses en el canon de la electricidad para 24 millones de consumidores de electricidad de 450 VA, y una rebaja del 50% para 7 millones de consumidores subsidiados de 900 VA.*

***Jordania** distribuye en especie pan (universal) a un precio subsidiado (JD 1 por 3 kg, en lugar de JD 1,5). El Ministerio de Asuntos Locales coordina la distribución desde las panaderías locales. El pan se distribuye puerta a puerta mediante autobuses que recorren las localidades. Los beneficiarios del Fondo de Ayuda Nacional reciben el pan gratis con el apoyo de los municipios.*

Un posible método para llegar de forma eficaz a los trabajadores del sector informal y a otros hogares vulnerables es identificar beneficiarios con las bases de datos de distintas entidades gubernamentales y organizaciones privadas, o distribuir prestaciones a través de gobiernos locales y organizaciones comunitarias (*Rwanda, Nepal, Egipto y Perú*). El diseño exacto de las intervenciones debe tener en cuenta consideraciones específicas del país, tales como las características de los trabajadores informales y su acceso a la protección social.

Rwanda prevé organizar una distribución de alimentos a los trabajadores del sector informal en Kigali, identificados mediante el sistema «Mudu Gudus», una red de organizaciones comunitarias responsables de focalizar y distribuir transferencias sociales del gobierno.

Nepal está proporcionando asistencia alimentaria a los trabajadores del sector informal y a aquellos que necesitan asistencia (incluidos quienes viven en hogares de ancianos y lugares de culto) mediante comités de distrito a nivel local.

Egipto ha previsto un pago mensual de EGP 500 durante tres meses para los trabajadores informales registrados en las bases de datos de las direcciones de empleo de las provincias.

El Consejo de Ministros de Perú aprobó un pago excepcional de aproximadamente USD 107 para cada familia vulnerable, a realizarse durante el período de cuarentena de 15 días, estimadas en 9 millones según la base de datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Cuando la cobertura del sistema de protección social es baja o restringida a grupos pobres muy concretos, puede considerarse extender la cobertura mediante transferencias monetarias universales (o casi universales), lo que requiere una inversión importante y está sujeto a la disponibilidad de espacio fiscal. Los programas de transferencias universales pueden ofrecer la base para fortalecer la red de seguridad, posiblemente solo a mediano plazo debido a las dificultades para asegurar un apoyo adecuado para los más vulnerables con un costo fiscal razonable. A mediano plazo puede crearse espacio fiscal y desarrollarse la progresividad de las prestaciones mediante una focalización más precisa y el financiamiento a través de impuestos progresivos sobre los ingresos y la riqueza. Sin embargo, realizar con eficacia el potencial de las transferencias universales (o casi universales) requeriría que la mayoría de los países emergentes y en desarrollo realizaran una inversión importante en registros universales de ciudadanos, bases de datos socioeconómicas y tributarias integradas, sistemas de transferencias electrónicas y la ampliación de la inclusión financiera⁷.

Para los países con espacio fiscal y programas dirigidos a la pobreza con una focalización eficaz, las prestaciones universales (o casi universales) pueden utilizarse para ampliar el apoyo a los ingresos de hogares más allá de los vulnerables y estimular la demanda agregada. Estas medidas deben ser temporales y retirarse a medida que la crisis remita y disminuya la necesidad de apoyar a los grupos de mayor ingreso y la demanda agregada. Algunos países avanzados han adoptado transferencias monetarias universales (o casi universales) puntuales como complemento al sistema de prestaciones sociales existente (*Hong Kong, Singapur y Estados Unidos*).

Las políticas de activación laboral, incluidos los programas activos para el mercado laboral, deben fortalecerse tras el final de la crisis. Las medidas de gestión de la crisis, como el distanciamiento social y la necesidad de un despliegue rápido de la ayuda, han conllevado una relajación de la condicionalidad para las prestaciones (por ejemplo, los requisitos de búsqueda de empleo y seguir una capacitación para las prestaciones por desempleo) y han limitado el uso de programas activos para el mercado laboral (por ejemplo, ayuda para la búsqueda de empleo, capacitación y trabajos públicos). Sin embargo, a medida que se reduzcan las medidas de gestión de la crisis y se relajen las presiones sobre el apoyo al ingreso, debe restablecerse la condicionalidad para recibir las prestaciones y reintroducirse los programas activos para el mercado laboral a fin de acelerar la vuelta al empleo:

⁷ Véase también las notas complementarias «Llegar a los hogares en economías emergentes y en desarrollo: Documento de identidad ciudadana, datos socioeconómicos y envíos digitales» y «Gestión del impacto en los hogares: Análisis de las transferencias universales».

- En las economías avanzadas, donde el mercado laboral funciona de forma adecuada y la capacidad administrativa es alta, las políticas de activación laboral pueden ser un instrumento útil de mejora del empleo al ofrecer un incentivo fuerte para volver con rapidez al empleo, en lugar de solicitar prestaciones generosas. Sin embargo, las políticas de activación laboral solo serían eficaces para mejorar el empleo si se focalizan en grupos específicos.
- En las economías emergentes y en desarrollo, los trabajos públicos tienen un papel que desempeñar, ya que no suelen existir otros tipos de programas activos para el mercado laboral. Sin acceso a prestaciones por desempleo y a capacitación, los trabajos públicos pueden ofrecer una fuente de ingresos y experiencia laboral a los trabajadores de bajo ingreso, sobre todo a los vulnerables y los pobres (*Filipinas, China y Estonia*). Podrían existir oportunidades en las que los trabajos públicos podrían centrarse tras la pandemia, para lograr la reducción de la pobreza mediante empleos verdes, como la reforestación, la conservación del agua y los suelos y la protección contra las inundaciones.

*En **Filipinas**, el gobierno ya ha introducido trabajos públicos para trabajadores del sector informal que han perdido temporalmente sus medios de vida debido al reforzamiento de la cuarentena comunitaria. La participación en el programa de empleo temporal está limitada a 10 días de trabajo e implica la desinfección o saneamiento de sus casas y su entorno inmediato. Los beneficiarios tendrán orientación sobre seguridad y salud, recibirán un pago del 100% del salario mínimo vigente más alto y serán suscritos a microseguros de grupo. Además, se ofrecen cursos gratuitos mediante programas de capacitación en línea a trabajadores temporalmente desplazados.*

*Las medidas de activación laboral en **China** incluyen: i) coordinación entre los ministerios pertinentes y entre las regiones emisoras y receptoras de migrantes para proporcionar transporte y servicios de empleo que respalden la vuelta al trabajo; ii) mejora del uso de los fondos del seguro de desempleo para ofrecer servicios públicos de empleo y de formación y capacitación en línea, y iii) la ampliación de la contratación en línea, la orientación laboral en línea y el retraso de las entrevistas en persona para apoyar la búsqueda de empleo de graduados universitarios.*

***Estonia** ofrece asesoramiento e intermediación en línea para la búsqueda de empleo.*

Cuadro 1. Respuesta de política de gasto al brote de la COVID-19

Medidas	Población destinataria	Método de focalización	Diseño de la prestación	Países/regiones
Apoyo a las empresas				
Créditos, garantías e inyecciones de capital	Empresas afectadas	Situación financiera, como la caída de las ventas	No procede	Nueva York
		Focalización por sectores	No procede	Armenia, Argentina, Indonesia, Rusia, Estados Unidos
		Focalización por ubicación	No procede	Italia
		Pymes directamente o entidades que trabajan con pymes	No procede	Argentina, Australia, Italia, España, Estados Unidos
		Gobiernos locales y organizaciones comunitarias	No procede	Estados Unidos
Aplazamientos de pagos tales como de suministros básicos, alquileres o impuestos	Empresas afectadas	Focalización por sectores	No procede	Indonesia, Venezuela
		Pymes	No procede	Francia, España
Mantenimiento de los vínculos laborales				
Subsidios salariales	Trabajadores que se enfrentan a despidos o reducciones de jornada	Para trabajadores cuyos salarios están por debajo de un cierto nivel	Cobertura parcial de los sueldos totales, hasta un límite	Austria, Francia, Singapur
	Trabajadores que se enfrentan a despidos o reducciones de jornada	Destinados normalmente a ciertas empresas o trabajadores para mantener bajo el costo fiscal	Cobertura parcial de los sueldos totales, hasta un límite	Dinamarca, Estonia, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos, Bangladesh y China
Restricciones de empleo y sueldo	Trabajadores que se enfrentan a despidos o reducciones de jornada	Universal	Suspensión de los despidos	Italia
		Para trabajadores y empresas que reciben respaldo estatal	Mantenimiento de un cierto nivel de empleo	Estados Unidos
Apoyo a los hogares, incluidos los desempleados				
Aumento de programas existentes, incluidas transferencias monetarias, asistencia alimentaria y seguros de desempleo	Hogares vulnerables	Mantenimiento de criterios de elegibilidad existentes	Aumento de las prestaciones	Australia, Argentina, Hong Kong, India, Filipinas, Tailandia, Estados Unidos
			Extensión de los períodos de prestación	Grecia, Estados Unidos
		Extensión de la elegibilidad	No procede	Brasil, China, Colombia, Egipto, Indonesia, Irlanda, Estados Unidos
		Relajación de los requisitos o procedimientos de elegibilidad	No procede	Bulgaria, España, Filipinas, Estados Unidos
Nuevos programas para llegar a los más vulnerables	Hogares vulnerables	Mayores o familias con niños	No procede	Bolivia, India, Singapur, España
		Subsidios para bienes y servicios fundamentales, focalizados	Exenciones de cánones o precios reducidos	Bélgica (suministros básicos)
		Subsidios para bienes y servicios fundamentales, universales	Exenciones de cánones o precios reducidos	Indonesia (electricidad), Jordania (pan)
		Trabajadores por motivos familiares o de salud	Licencias familiares o por enfermedad remuneradas	Alemania, Corea del Sur, Estados Unidos
		Gobiernos locales y organizaciones comunitarias o bases de datos de diversas organizaciones	No procede	Austria, Egipto, Nepal, Perú, Rwanda
Nuevas transferencias monetarias universales o casi universales como programas principales	Hogares vulnerables	Registro universal o los sistemas de prestaciones y tributarios	No factible con apoyo adecuado para los vulnerables con un costo fiscal razonable	No procede
Nuevas transferencias monetarias universales o casi universales como programas complementarios	Todos los hogares (solo se excluye a los más ricos en algunos casos)	Registro universal o los sistemas de prestaciones y tributarios	Transferencias monetarias puntuales	Hong Kong, Singapur, Estados Unidos